

Intervenções Urbanísticas no Litoral Turístico

RESUMO

Apresentam-se pontual, breve e sucessivamente temas dos mais relevantes a tratar numa investigação que integre juridicamente ordenamento, urbanismo, litoral, lazer e turismo.

Assim, após uma introdução por memória justificativa do interesse prático e científico da temática da intensificação da ocupação da zona costeira portuguesa, sublinha-se a inescusabilidade da compreensão pelo jurídico da dimensão factual do objecto. Depois tocamos a problemática da delimitação física e jurídica do espaço territorial em questão. Sinteticamente é aludida a diferenciação de espaços componentes do litoral, dentre os quais se apresenta o terrestre como eixo polarizador do cruzamento problemático do artigo. Finalmente, aponta-se o discernimento breve dos tipos de ocupação, uso e fruição do litoral com relevo para os aproveitamentos de turismo e lazer.

Introdução segundo o motivo retórico

O litoral, bem territorialmente escasso e diversificadamente rico (designadamente de recursos biológicos, geológicos, florísticos, faunísticos, energéticos, paisagísticos, ecológicos, terapêuticos, turísticos e de lazer), não pode deixar de suscitar a apetência dos agentes económicos e as atenções sociais e culturais bem como a curiosidade dos interesses *sui generis* das ciências naturais e sociais, e, bem assim, reclamar em concomitância e consequência, a atenção interventora do jurídico²; tanto mais quanto a tais riquezas se associam riscos de degradação sem homologia no comum espaço interior. Ilustremos no tempo e no espaço próximos:

No final dos anos oitenta, a península ibérica tinha metade dos 7 880 km da zona costeira espanhola com estatuto jurídico de espaço urbano ou de espaço urbanizável³; Portugal, com uma linha litoral de 943 km apresentava já então 30% da sua costa continental efectivamente ocupada com construções⁴, sendo incerta a dimensão do espaço urbanizável⁵. Em França, dos seus 5 500 km de costa, 50% estão urbanizados (com especial incidência na fachada mediterrânea; e com ocorrência "desenvolvimentista" sobretudo na década de setenta)⁶. E os cerca de 7 000 km da costa italiana (ou mais de 8000 se incluirmos Sicília, Sardenha e Elba) apresentam semelhante quadro.

A estes índices de ocupação, associam-se fluxos migratórios para o litoral, frequentemente crescendo em progressão geométrica⁷; e tendo estes fluxos, vocações, quer de permanência, quer de sazonalidade, quer de pendularidade⁸.

A irreversibilidade de alguns dos múltiplos danos (designadamente ambientais) desta pressão antrópica (nomeadamente de incidências habitacional, turística, portuária, industrial e agrícola) é hoje um

resultado cientificamente avaliado; por exemplo, segundo o francês *Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres*, desaparece anual e irrecuperavelmente, pelo menos, 1% dos meios naturais litorais⁹. Esta é uma razão rigorosamente urgente que responsabiliza directamente os Estados. E os administrados, organizados ou não em grupos intermédios, sendo titulares de direitos subjectivos públicos e interesses difusos e bem assim pelos seus interesses particulares, devem igualmente assumir-se como constituídos em específicos deveres de protecção, prevenção e recuperação daqueles danos — ou não fosse a problemática ambiental uma questão culturalmente radicada.

É para esta assim manifestamente candente realidade que iremos pontualmente focar por um óculo transversante dos direitos do ordenamento do território, urbanismo, ambiente, turismo e lazer. Como proteger os ecossistemas litorais permitindo simultaneamente num Estado de direito democrático e social (e ecologicamente empenhado) a maximização qualitativa do seu uso e da sua admissível fruição por sujeitos jurídicos interessados segundo diversos e (frequente mas não necessariamente — Schmidt-Assmann) conflituantes móveis e estatutos?

1. Da Indelével Natureza Extra-Jurídica do Objecto

As determinantes do conceito de litoral são recebidas pelo Direito, das ciências naturais, e, sobretudo, da geografia e da ecologia. No que tangê a esta exogeneidade da definição (que não à inversão da prioridade dos seus componentes pelo teleologismo¹⁰), a francesa *Loi Littoral*¹¹ é transparente (“O litoral é uma entidade geográfica...”). Teleologismo funcionalista é o assumido por J. M. Becet¹² que depois de sublinhar que a *loi littoral* não dá qualquer definição jurídica, acrescenta que do lado terrestre qualquer delimitação geral é impossível; assim, segundo qualquer critério utilizável, serão sempre dominantes as determinantes locais — e será apenas o direito do urbanismo ou do ordenamento do território que lhe poderá dar regras comuns.

O programa “*Coastal region and Small Island*” da UNESCO (1996) defendeu que *coastal zone* corresponde ao espaço “onde a terra encontra o mar e onde a água doce e a água salgada se misturam, realizando a função de tampão e de filtro entre a terra e o mar”. A definição de litoral pode sobrelevá-lo como lugar privilegiado de conflitos de fruição e de interacções sectoriais e políticas (M. Bodiguel) mas pode sublinhá-lo enquanto ente territorial distinto (pela essencial determinação discernitiva do encontro mar-terra) e que (como a propósito é lembrado F. Verger) varia no espaço e no tempo em função de factores naturais e humanos (apreendido como natureza e sociedade ao lembrar-se J. Catanzano e O. Thébaud).

Concluamos:

- a) A intensidade dos conflitos de usos do litoral, não terá peso específico que determine, só por si, o discernimento qualitativo da homóloga conflitualidade no ordenamento de outros espaços. Aquela é uma consequência.
- b) Pois o discernimento de tal matiz está sim na essência marcadamente singular de espaços terrestres e marítimos (e aéreos) biunivocamente determinados; que resultam num espaço juncional marítimo-terrestre.
- c) Os conflitos de aproveitamentos e as interacções sectoriais (apesar de componente necessária da noção de litoral) são decorrências de tal essência. Certo que sublinhamos que a componente espacial do (e no conceito de) litoral é teleologicamente menos relevante que a questão da coerência das políticas função dos aproveitamentos e recursos específicos; contudo, esta dimensão problemática resulta de um sistema de relações ponderosamente determinadas por um específico espaço juncional terra-mar-ar, por isto, é o espaço litoral, a zona das dinâmicas simbióticas que só nele ocorrem (designadamente físicas, ecológicas, económicas e sociais).

- d) Pelo que, sublinhamos a necessidade de reconhecer pesos específicos distintos às duas componentes da noção de litoral: elas têm liminarmente estatutos conceptuais inconfundíveis.
- e) As relevâncias discernitivas face aos espaços territoriais interiores (e a consequente amplitude da gestão integrada) são variáveis em função da unidade geográfica costeira considerada¹³.

2. Da Delimitação Física das Zonas Costeiras

Uma definição de litoral que termina em esforço delimitativo e assim assumidamente imprecisa, é da COI (Comissão do Oceano Índico) da mesma UNESCO: “litoral é a zona que marca o limite entre biótopos continentais e marinhos (...) parte terrestre da zona costeira em relação funcional com a costa e dentro da qual se exercem actividades diversas (sendo as condições locais sobredeterminantes na delimitação deste espaço, tal pode fazer admitir um leque de resultados que se abre entre algumas centenas de metros e vários quilómetros de profundidade)”. Segundo a OCDE este eixo mar-terra pode, do lado continental, “abrançar apenas uma pequena faixa de terra após a praia ou estender-se à área das bacias hidrográficas¹⁴. (...) Os limites da zona costeira dependem dos objectivos visados. Do ponto de vista da gestão e da ciência, a extensão desta zona será função da natureza do problema (...) e dos objectivos dessa gestão¹⁵”.

Ou seja:

Se o Direito recebe divergentes e dinâmicos critérios do seu exterior disciplinar, recebe também deste, cientificamente esclarecida, a sobredita impossibilidade de uma delimitação genérica¹⁶; a qual é dificilmente aceitável por uma disciplina socialmente interventora que procurando assentar em pilares como a certeza e a segurança terá que conseguir uma adequada superação da *fluidité* que a acolhe no litoral. Intendamos.

3. Delimitação Jurídica do Litoral

3.1 Segundo o objecto da delimitação

Do exposto deve ressaltar-se que, por um lado, é assim certo que os diversos interesses sectoriais carreados ou manifestados por diferentes disciplinas devem merecer adequada resposta na ponderação jurídica definitiva, delimitativa e consagradora do concernente regime jurídico. E quanto à delimitadora, conforme antes assim mesmo questionando exemplificámos, paroxisticamente: como tratar jus-ordenamentalmente (designadamente fixando uma faixa geral de protecção litorânea) a costa atlântica e a costa mediterrânea, as ilhas — onde todo (ou quase) o espaço é litóreo — ou a costa dinamarquesa¹⁷. Ou mesmo as costas dos mares interiores ou de lagos de grande dimensão (definida segundo critérios internacionalmente não uniformes)?

Em resposta veja-se por exemplo no direito francês a excepção geral para a insularidade ao regime das vias litorais da *loi littoral*¹⁸.

3.2 Segundo o sujeito científico delimitador

Por outro lado, não se trata apenas de uma problemática com um relevo jurídico novo, estamos também face a disciplinas jurídicas pertinentes sem robustez e sedimentação das respectivas teorias gerais e institutos fundamentais.

Senão vejamos: o(s) direito(s) do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente, são elaborações recentes nas ciências jurídicas.

E mesmo se se entender que o direito administrativo conseguiu já, há muito ou pouco, a sua maturidade, o que nesta sede pode legar são as re-elaborações de domínio público, domínio hídrico, domínio público marítimo e margem (marítima, nesta sede). Contudo, nem o primeiro conceito tem deixado de encontrar adversas vicissitudes, pese embora a centralidade que assumiu na infância do Direito Administrativo¹⁹. Nem o segundo foi além de uma delimitação que definia o campo de aplicação de um regime jurídico e não exactamente os limites de uma circunscrição espacial. Nem o terceiro deixou de ser em Portugal (passando por 1971) um instituto equívoco²⁰ e tributário do direito romano (e do francês decimónico).

Além do que, espacialmente, estes tangem só parcialmente à “orla costeira” e, *a fortiori*, muito menos à zona costeira ou ao litoral. As respectivas importâncias dogmáticas são reduzidas quando contextualizadas no actual ordenamento jurídico urbanístico e ambiental.

Se concluíssemos aqui, já poderíamos dizer:

Cremos ter sido já suficientemente elucidativos e reiterantes sobre a perspectiva que perfilhamos: o Direito não deve e não pode em rigor fixar uma linha delimitadora terrestre geral para um país ou uma ampla região se pretende proteger e regular as fruições do litoral (*rectius*: as diversas áreas litorais). A realidade suscita e espera do Direito um critério adequado. E este só pode ser localmente dado; caso contrário do que se tratará é de pôr em causa a essência do planeamento: a discricionariedade conformadora planificatória (*planerische Gestaltungsfreiheit*) na sua delimitação e determinação das funções dos espaços planificandos de acordo com a materialidade destes (o respectivo *status quo ante*).

E exemplificando:

a) A solução francesa sobre o regime do âmbito territorial de aplicação da *loi littoral* foi vasada no artigo 2.º desta; e a fórmula “participação nos equilíbrios económicos e ecológicos litorais” é aceite como corrigindo o pragmático critério base administrativista. (A problemática da omissão da edição do decreto de listagem das comunas em causa é de natureza aqui não pertinente, sem que deixe de ser plurifacetadamente controversa).

b) E quanto ao tratamento espanhol para a zona de servidão de protecção (regra geral dos 100 metros extensível a 200m), recebeu contundentes e bem fundamentadas críticas desfavoráveis por razões semelhantes às que temos vindo a apontar²¹.

Face ao Direito positivo português:

Dentre as iniciativas internacionais atinentes (zonas costeiras, direito do mar, ambiente, *v. g.*: de Estocolmo — 1972, Barcelona — 1976, Atenas — 1980, Montego Bay — 1982 ou do Rio de Janeiro — 1992), foi da reunião plenária de 1981, em Creta, da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE, que surgiu aprovada uma Carta Europeia do Litoral. E desta o Governo português impulsionou o nascimento do Direito (da protecção e do ordenamento do) Litoral. Titubeante, equívoco, fluido²² e acolhedor de algumas boas intenções o Decreto-Lei n.º 302/90.09.26, apelidado de lei da Gestão Urbanística do Litoral tem sido considerado o referente desta nova (e novel) especialidade do direito administrativo ordenamento-territorial português. Este diploma, que parece identificar (segundo uma superficial hermenêutica) “litoral” com “faixa costeira”²³, define pontualmente bem o litoral, segundo um critério territorial; embora o delimite mal quando para tal continua seguindo o mesmo critério em crueza pragmática (embora, *prima facie*, com uma certeza sempre tanto aspirada): faixa marítima com a largura de 2 km contados para terra a partir da LMPMAVE.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 309/93.09.02, começa por distinção implícita entre litoral e orla costeira delimitando como seu objecto territorial esta (em sequência e rigor: parte desta).

4. A Pluralidade de Espaços

4.1. Do domínio público hídrico

Sendo o domínio público hídrico composto pelas águas públicas e pelo espaço estritamente terrestre necessário à consistência e à conservação da utilidade pública do litoral e daquelas águas, tal espaço terrestre inequivocamente integrará os leitos e as margens.

Ou seja, na costa marítima, verticalmente o domínio público hídrico compõe-se de espaços terrestres — leito e margem(ns), de espaço aquático (o definitivamente relevante nesta sede) e de espaço aéreo.

4.2. Do espaço marítimo

Não nos ocuparemos das delimitações e regimes jurídicos da parte marítima do litoral, ficando assim de fora desde as batimétricas (em particular a -30) ao regime do mar territorial, da oceanografia costeira, ao da ecotipologia e das bio-comunidades litorais, especialmente ao dos recursos biológicos e da aquacultura, bem como ao dos recursos energéticos limpos e renováveis²⁴.

4.3. Os espaços terrestres

Infra retocaremos a pontualização problemática que aqui é possível conter.

Contudo, não podemos deixar de apresentar duas liminares notas. A primeira para fixar que estes espaços têm duplo estatuto de subordinação: *i*) face ao espaço propriamente marítimo — quando são perspectivados como componentes do domínio público marítimo (DPM)²⁵, e, *ii*) face ao ambiente litoral — quando são observados como integrantes da ecologia da zona costeira. A segunda nota para sublinhar que estes espaços não estão, enquanto tais, nominadamente radicados na Constituição; é que, se a nossa Constituição acolheu na versão originária no capítulo dos direitos e deveres sociais um articulado sobre o ambiente²⁶, quanto ao domínio público vazou especialmente no artigo 89.º a referência à propriedade pública funcionalmente determinada pela “razão produtiva”, deixando a sequência à lei ordinária — dando como suposto a irrecuperabilidade material do acolhido atinente revisão da Constituição de 1933. E se olharmos o direito constitucional positivo comparado o que em sede da temática geral presente releva é a singularidade do disposto no artigo 132.º da Constituição espanhola, que conjugado com o artigo 45.º da mesma, parametriza o estatuto do litoral no superior escalão normativo positivo. É que aquela disposição após caracterizar a dominialidade pública natural faz compreender na mesma expressamente, a zona marítimo-terrestre²⁷.

Não cabendo aqui maior desenvolvimento, apontamos apenas alguns *topoi* atinentes:

- a) A questão do recuo das águas²⁸.
- b) O problema do avanço das águas²⁹.
- c) A inapropriabilidade enquanto característica essencial do domínio público natural *de jure condito e condendo*. Retorno ao mito ou mito da sua transmigração?
- d) A dinâmica da dominialidade hídrica³⁰.
- e) A pragmática dos proprietários ribeirinhos ou dos fruidores, titulados ou não, manifestada por:
 - (i) “Aproveitamento gracioso das externalidades” das ações públicas de defesa costeira. Enchimentos artificiais, construção de esporões, tómbolos, etc.
 - (ii) “Avanço dos terrenos” ... privados.

Estas são algumas jus-problemáticas factualidades recorrentes na costa portuguesa; ora co-assumimos a pretensão de sublinhar a necessidade da efectiva e urgente superação sem retorno de uma

perspectiva privato-proprietarista de uso do litoral, através de um trilho eco-axiológico, ancorado em princípios jurídicos e instrumentos normativos jurídicos e técnico-jurídicos oriundos dos direitos do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente, que compatibilize em si mesmo protecção (e reabilitação) do ambiente com aproveitamento turístico ou apenas de lazer bem como com desenvolvimento ecologicamente amigável. Obviamente que não há aqui lugar para maniqueísmos teoricamente por vezes sedutores mas, em rigor, juridicamente estéreis.

5. Dentre a Pluralidade de Usos: Turismo e Lazer

5.1. A incontornável diferenciação

Para que falemos em turismo *stricto* e *proprio sensu* teremos que estar face a uma estada e uma construção jus-urbanisticamente relevante — *v.g.*: um parque de campismo ou no mínimo qualquer instalação ligeira, para se poder falar com pertinência em “turismo ambiental”.

Segundo P. Fabri “o conceito de lazer tem sido tratado em termos de tempo, actividades e predisposições comportamentais”³¹.

Voltando à raiz: “O lazer pode ser visto como um tempo — o tempo que resta após o trabalho, ... e havido para fazer o que se escolhe. Pode ser definido como tempo de liberdade”. Recreio (ou recreação) abrangerá, em sequência lógico-linguística, a “variedade de actividades tidas durante o lazer”³² por escolha e para prazer. Mas podemos integrar lazer e recreio, com economia lexical, assim:

— O conceito de lazer, é técnico-linguisticamente um substantivo retirado da adjectivação de um ente espaço-temporal: do repouso e/ou da actividade alheia às acções, local e tempo laborais. Assim, fazendo acrescer (ou desenvolver) o subentendido àquela adjectivação, teremos: repouso ou actividade extra laboral, tomados por escolha e para prazer próprios.

Conforme é patente, trata-se de uma noção em lato sentido: com um âmbito material enorme e qualificável como de excessiva vaguidade, pois pode abranger lazer de repouso, de recreio, desportivo, natural ou homólogo. Mas não é desprovida de utilidade semântica e de referente discernitivo.

Pelo que a existência ou não de construção ou de transformação que vá além da conservação alterando duradoura e relevantemente ou transformando o espaço natural, deve ser esclarecida; no segundo caso falaremos de espaço natural de lazer ou de espaço de lazer *stricto sensu*. Será neste sentido que empregaremos a expressão quando outro não se fizer depreender.

Obviamente que não estamos a subscrever que espaço natural é antitético a construção, é-o sim a construção turística nucleada uma vez que neste caso o espaço será (ou deverá ser) urbano-turístico. Assim, uma construção, não especificamente apenas turística, em espaço natural de lazer pode servir um turista, um excursionista, um repousante ou um qualquer passante.

Em termos do(s) direito(s) do ordenamento do território, urbanístico e do ambiente, este discernimento entre espaços turísticos e espaços de lazer é necessário e não pode nublar-se pois tem consequências a retirar; sobre as quais podemos pontualizar em sequência.

5.2. A matriz de juridicidade ordenamental dos espaços de turismo e de lazer

O uso, a fruição e a protecção da natureza não artificialmente transformada (*freier Natur*³³), dir-se-á, em regra geral, incompatível com o turismo na medida em que este exige, no mínimo e por definição, urbanismo e ordenamento do território.

No nosso planeamento os espaços turísticos são uma modalidade dos urbanos (ou se em potência, dos urbanizáveis). Ora a abertura planificatória a uma Área de Aptidão Turística (PROTAL; os PDM

concernentes definem no seio desta os Núcleos de Desenvolvimento Turístico) ou Área de Desenvolvimento Turístico (PROTALI) cria uma solução de continuidade numa área protegida ou a proteger³⁴; cria um espaço urbano num espaço natural, com impactos ambientais a ponderar. Tal radical incompatibilidade já não se verifica (necessariamente; embora deva ser objecto de análise) quando há fruição como espaço de repouso ou actividade de lazer.

Exemplificando:

Conforme já referimos a propósito da utilidade da gestão integrada do litoral e dos sistemas com este conectáveis³⁵, na Holanda a política de protecção do litoral incluía-se no quadro mais abrangente da protecção da fauna e da flora, e, “em cuidado de coerência”, foi desenvolvido um projecto para “estimular a cooperação com a política dos lazeres!”; mas aqui é necessário esclarecer jus-operacionalmente a expressão “lazer” face à também anglo-saxonicamente utilizada expressão “lazer” e à de turismo.

Em termos de direito do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente, dir-se-á então que sendo de lazer todos os espaços turísticos, nem todos os espaços de lazer são turísticos.

Sendo hoje adquirido segundo doutrina uniforme que espaço turístico é uma espécie de espaço urbano ou urbanizável, tal implica que o regime de ocupação, uso e transformação de um espaço turístico não pode ser directa e imediatamente aplicado a qualquer tipo de espaço de lazer, devendo analisar-se caso a caso eventual aplicabilidade por analogia.

O que acabamos de apontar não significa o perfilhar de uma estrita, romântica e holística concepção de espaço natural. Significa sim que o reconhecimento de um território como espaço de lazer não é juridicamente preciso, carecendo de explicitação funcional que esclareça sobre o sentido restrito, próprio ou extenso com o qual se opera.

E significa que a criação (ou o reconhecimento) de um espaço turístico *qua tale*, introduz uma distinta matriz jurídica urbano-ordenamental, no sentido próprio supra-apontado para este tipo de espaço.

5.3. A função jus-regulatória para os espaços litorais de turismo e lazer

5.3.1. Em geral

Há um conjunto de questões inelutavelmente a tratar em sede de regulação e regulamentação dos espaços litorais que cabe aqui pelo menos pontualizar — algumas das quais tocadas aquando dos trabalhos preparatórios da nossa última e mais significativa intervenção legislativa (Lei de Bases do Ordenamento do Território e também dos projectos e propostas homólogas precedentes) outras nem em trabalhos preparatórios nem em conhecida doutrina, como:

- a) Princípios do urbanismo e do direito do ordenamento do território especialmente relevantes para a protecção e ordenamento do litoral.
- b) Estática e dinâmica da dominialidade pública litoral³⁶ (e dos vínculos litorais).
- c) O regime da dominialidade pública litoral.
- d) A utilização do DPM por particulares.
 - (i) Em uso comum.
 - (ii) Em uso privativo. Seus títulos.
- e) O regime da propriedade (privada e pública) confinante (*rectius*: influente).
- f) O regime dos vínculos litorais (de interesse para o litoral) à propriedade influente. Servidões e restrições de utilidade litoral.
- g) O regime de valorização degressiva dos solos litorais — no quadro de uma política nacional de valoração dos solos.

- h)* A questão da tipicidade fechada dos planos especiais.
- i)* A articulação ou integração dos regimes e competências entitativas, orgânicas e funcionais litorais (costas, portos, estuários).
- j)* Os POOC. Elaboração e aprovação. Objectivos. Objecto. Estatuto jurídico. Funções.
- l)* O critério do seu âmbito territorial. Consequências na determinação da relação com os outros tipos de planos.
- m)* O nível hierárquico jus-ordenamental dos POOC e a sua natureza sectorial.
- n)* Os PDM. A natureza conformadora, concentradora e parcialmente constitutiva dos PDM. Os PDM litorais.
- o)* Outros regimes de protecção e ordenamento territorial litoralmente relevantes. REN, Áreas (ou bens) especialmente protegidas.
- p)* Estatutos relacionais jus-ordenamentais. O sistema das relações de sobreposição e co-vigência espacial e temporal de planos e regimes de protecção litoralmente atinentes. Articulação, compatibilidade recíproca, compatibilidade e conformidade.
- q)* O regime de sucessão e articulação cronológica entre planos com incidência sobre o litoral. Em especial a ponderação e o regime para os “direitos adquiridos”.
- r)* A adaptação do princípio da vinculação directa dos administrados.
- s)* Empreendimentos turísticos.
- t)* Especialidades jus-ordenamentais para os empreendimentos turísticos litorais.
- u)* O regime dos princípios e características dos loteamentos e licenciamento de construções³⁷ em geral e litóreas em especial.

5.3.1.1. Não queremos deixar de anotar com a cirurgicidade que aqui se impõe, os núcleos problemáticos enunciados por *a)*, *f)* e *n)*.

Assim, sobre os princípios do direito do ordenamento do território e do ambiente especialmente relevantes, destaquemos a controvérsia sobre dois deles.

São princípios jurídicos da cultura jus-ordenamental europeia em sede de ordenamento, urbanismo e ambiente, o da descentralização e o da proximidade do decisor aos afectados.

Ora buscando no direito comparado, ilustre-se que (também) no Reino Unido é princípio que a gestão e o controlo do ordenamento do território são da responsabilidade das autoridades locais (de acordo com as instruções da política nacional de protecção do litoral). Na Grã-Bretanha todo o litoral é protegido e nenhum “ordenamento”³⁸ é possível senão quando absolutamente necessário. Dadas as características naturais das costas britânicas, foi assumida a premência da protecção e da gestão da costa contra danos ambientais e riscos como a erosão e a inundação.

É jus-comparativisticamente relevante sublinhar que não foram, assim, pressões antrópicas do sector urbano-turístico litoral que sobredeterminaram tal política de protecção, mas tal não obnubila a actuação de densificações do princípio da justa ponderação poligonal dos interesses relevantes (públicos, colectivos, privados), pois os conteúdo e consistência destes é que se apresentam distintos dos dominantes em zonas litorais turísticas. Contudo, além da dita protecção geral, mais de um terço do litoral inglês estava classificado no início desta década como “património costeiro”. Esta classificação especial visava incentivar as autoridades locais a desenvolver programas locais de gestão, designadamente, além da exploração do património ambiental natural, projectos de ordenamento sustentáveis económica e socialmente. A coordenação necessária para assegurar o equilíbrio da perspectiva de um desenvolvimento económica e ambientalmente sustentável de espaços de lazer e turismo, foi atribuída a uma instância permanente reunindo autoridades locais e nacionais.

Quanto à sensibilidade dinâmica da função hermenêutica materialmente atinente, é de sublinhar que os aqui tocados princípios do ordenamento e gestão descentralizada e da maior proximidade, sofrem as oscilações naturalmente decorrentes da sensibilidade à consciência jus-ecológica geral, aos resultados das implementações dos programas legais concernentes e bem assim às estratégias políticas que os envolvem.

Assim, *v. g.* em França, o movimento descentralizador de 82 e 83 com acolhimento na *loi littoral*, tem refluxo pela Lei n.º 95-115 de 4 de Fevereiro de 1995 — lei de orientação para o ordenamento e o desenvolvimento do território (*Pasqua*), lei esta que determina a recentralização de competências sobre os espaços sensíveis através da alteração do art. L.111-1-1 do *Code de l'urbanisme* atribuindo directamente ao Estado a iniciativa de elaboração das *directives territoriales d'aménagement* — DTA — que regem as modalidades de aplicação (...) dos artigos L.146-1 e seguintes. As DTA são aprovadas através de *décret* do *Conseil d'État*; e a maior parte das comunas do litoral e da montanha nem sequer terão participação institucional na elaboração dos projectos das DTA em virtude da restrição demográfica do art. L. 111-1-1.

Com elas devem estar compatíveis os *schémas directeurs* (planeamento intercomunal) e os *schémas de secteur*, e com estes deverá também haver a relação jurídica de compatibilidade por parte dos POS. De sublinhar ainda que as DTA se aplicam directamente aos procedimentos particulares de autorização, independentemente da existência ou não de instrumentos planificatórios hierarquicamente inferiores. Contudo, em sentido muito crítico desta reorientação *pasqua*, não se fizeram esperar autorizadas vozes³⁹, muito embora não estivesse em causa a inversão das competências.

Seguindo exemplos de direito comparado verifica-se que se tem passado muito de semelhante no que tange à substância da problemática sobre a realidade francesa.

V.g., em Espanha, a constitucionalmente determinada distribuição de competências sobre o espaço litoral entre Estado, Comunidades Autónomas e municípios resulta do estatuto de relação pertinencial a cada um dos entes descentralizados territorialmente (dominialidade pública natural da franja marítimo-terrestre titulada pelo Estado; parte integrante do elemento territorial para a entidade autonómica; e margem territorial de elevado valor específico para os municípios litorais). Ora assaz verificado é que: o Estado tende a ter sobretudo (resta avaliar a relevância das excepções) intervenções legislativas e administrativas preservacionistas. As Comunidades Autónomas pautam as respectivas intervenções sobremodo visando o desenvolvimento regional integrado segundo e no respectivo espaço político-administrativo. Os municípios, pelos respectivos representantes propalam a defesa do ambiente mas assumem posturas ordenamento-desenvolvimentistas em pragmáticas de curto-médio prazo traduzíveis na exploração dos valores ambientais em subordinação assumida ou não, às respectivas valências enquanto recursos turísticos e de lazer das suas circunscrições territoriais e populacionais.

Quanto a Portugal, sendo este um Estado com homólogos princípios políticos materialmente estruturantes e semelhante *praxis* político-cultural, Estado central, desconcentrado e municípios já revelaram esta mesma tendência, vincadamente manifesta em termos de resultado final quanto aos últimos.

Esta perversa orientação (geralmente apontada como decorrência da proximidade entre eleitos e eleitores), na medida em que seja verificada, é directamente colidente com o princípio da maior proximidade aos administrados e a breve trecho se revela inelutavelmente contraditória:

— Que qualidade turística para um espaço ambientalmente desqualificado? E em seguida as dificuldades e custos da requalificação;

— Qual o *timing* do fenómeno de *feedback*?

- Qual o tempo de recuperação ambiental?
- Quais os custos sociais, ambientais e económicos finais?
- Quais as estratégias e os instrumentos jurídicos adequados a cada período?

Cabe então explicitar os termos em que estes princípios ainda são válidos, ou melhor, com que supostos podem ou devem ter vigência. Esta não é uma angústia apenas nossa, no direito francês, p. ex., ela tem sido agudamente sentida — e controvertida⁴⁰.

5.3.1.2. Apresentemos aqui apenas três ordens de notas em torno dos POOC

— A primeira muito atinente ao suscitado; ou seja, os POOC têm seguido uma metodologia *praeter legem* que reforça e suporta alguns pontos nos quais temos vindo a sobrelevar. Por exemplo:

a) Dos estudos prévios às caracterizações finais (no mínimo), a área territorial é em regra a geográfico-ecologicamente suscitada e não os 500 metros. Da geografia física e geologia, bastemo-nos, sublinhemos o entendimento textual de uma especialista⁴¹: numa área extremamente frágil e dinâmica como é a faixa costeira, parece-nos óbvio que os condicionalismos de ordem natural deveriam ter uma relevância que não parece ter-lhes sido atribuída. Basta pensar no carácter arbitrário do limite dos 500m (...) a zona terrestre de protecção de 500m tem um significado completamente diferente se estamos numa zona de arribas graníticas, ou numa área de areias dunares assentes em sedimentos não consolidados. Testemunhemos a especialmente relevante conclusão da Coordenadora da elaboração do POOC Ovar-Marinha Grande⁴² a uma nossa solicitação de comentário: "(...) transcendemos muito mais os 500m, de facto (...) é uma unidade que para muitas áreas não faz sentido (...) Quer dizer é impossível fazer um modelo de ordenamento só para os 500 metros. Portanto, nós não conseguimos fazer isso".

b) Os resultados destes são sugeridos aos entes gestores do território competentes territorial ou sectorialmente para as áreas não abrangidas pelo POOC respectivo (v. g.: a parte da praia da Figueira não abrangida pelo POOC envolvente do porto).

c) A participação procedimental extravasa o inquérito público. Realizaram-se com frequência reuniões ou exposições praticamente abertas ao público (designadamente em Câmaras Municipais) bem antes daquele.

— A segunda, sobre a não abrangência pelos POOC da totalidade da costa portuguesa. Nesta sede, as excepções incluem as áreas sob jurisdição portuária ou de interesse portuário. Ora a não integração destas nas áreas de intervenção dos POOC não constituirá uma relevante limitação a uma abordagem integrada dos problemas da orla costeira, particularmente tendo em consideração que essas áreas e as correspondentes infra-estruturas portuárias se localizam frequentemente em zonas estuarinas relevantes, reduzem drasticamente o transporte sedimentar essencial à alimentação de praias, incorporam frentes urbanas e praias ou zonas balneares?⁴³ Quanto ao diálogo entre distintos entes territorialmente competentes, lembre-se por exemplo a conflitualidade na gestão de praias ou áreas conexas imediatamente confinantes com estradas marginais e zonas urbanas, quando o relacionamento não é fácil entre titulares de órgãos de entes autónomos; ou o que em b) supra foi anotado. Ainda no sentido longitudinal outras observações se colocam; designadamente o nem sempre determinante atendimento na delimitação dos troços às características estático-geológicas e geomorfológicas bem como com as dinâmicas tectónicas, meteorológicas e eustáticas, mas a razões administrativo-territoriais⁴⁴.

— A terceira, de "monitorização" cronológica dos procedimentos de elaboração e de aprovação dos nove POOC, designados segundo os seus geo-pontos limite, manifesta: POOC Caminha-Espinho (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/99, de 04.07); POOC Ovar -Marinha Grande (em fase final); POOC Alcobaça-Sintra (em fase final); POOC Sintra-Sado (em fase final); POOC Sado/Sines (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/99, de 10.29);

POOC Cidadela S. João da Barra/Cascais (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/98, de 10.19); POOC Sines-Burgau (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/98, de 12.30); POOC Burgau-Molhe Poente da Marina de Vilamoura (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/99, de 04.27); POOC Vilamoura-V. R. St.º António (em fase final).

5.3.1.3. No que tange à centralidade conformadora dos espaços reconhecida mais ou menos assumidamente aos PDM, e, tendo especialmente em conta que todo o espaço litoral está já incluído no âmbito espacial desta global planificação elaborada e em vigência territorial praticamente total, caberá pontuar:

a) A tese da concentração superior ordenamental e vinculacional dos PDM.

Sua rejeição pela LBOT, retirando a “vinculatividade directa” dos PROT - mas mantendo a dos PEOT, embora com um mitigante estatuto ordenamental.

b) Os PDM e a articulação e a hierarquia dos instrumentos normativos incidentes no litoral.

c) O instituto da *cosi detta* ratificação dos PDM e o estatuto de relevância de interesses supra-locais nos planos locais. A tutela preventiva de legalidade associada a tutela de mérito dos interesses supra-locais (?) Fundamentação no direito internacional convencional, na Constituição e na lei. A teoria da razão prática.

d) As dimensões dos espaços urbanizáveis dos PDM da propriamente primeira (porque territorialmente universal) geração.

É consabido que a dimensão global das áreas urbanizáveis do planeamento director municipal é enorme; torna-se assim necessário averiguar com rigor os espaços litorais, pois o regime da Gestão Urbanística do Litoral acabava de ser publicado quando a esmagadora maioria dos PDM iniciava os seus procedimentos de elaboração, não tendo sido regra geral reconhecido com o rigor determinante, nem o tendo entretanto alcançado.

e) Os interesses manifestados pelos administrados no inquérito público. Estatuto e regime desta figura pretensamente central nas legitimação e participação procedimentais.

A investigação aplicada aos procedimentos de elaboração e aprovação dos PDM é, nesta sede, inequívoca: as (poucas) observações dos particulares dizem respeito à edificabilidade em prédio próprio⁴⁵. Pelo que deve ser revisto neste supostamente central instituto densificador do princípio da participação e validade procedimental.

f) O movimento revisionista dos PDM.

Apesar da lembrada dimensão do urbanizável pós-PDM, a inexistência de uma política de solos, de ponderações de interesses públicos e colectivos, de compensações e de perequações, só pode conduzir ao movimento estrénuo dos poderes autárquicos municipais tendentes para desenvolvimentos não sustentáveis de curto e médio prazo.

5.3.2. Para os espaços naturais de lazer

Em Portugal, a primeira, se não a magna, questão prática sobre a gestão dos espaços naturais e das áreas especialmente protegidas, é hoje a do como harmonizar a respectiva preservação com a democraticidade dos seus usos e da sua fruição com a sustentabilidade dos meios autónomos de recursos também necessários à qualidade de vida dos residentes. A resposta a esta supõe aberturas a questões prévias já indiciadas, sublinhamos:

a) Um problema de ponderação de interesses de primeiro e de segundo níveis⁴⁶.

b) Um problema de “perequação” de benefícios e encargos.

c) Compensações intra-municipais, intra-regionais ou intra-estaduais ?

d) Espaços de lazer com aproveitamentos turísticos oásicos ou espaços turísticos dispersos ?

O recém-promovido oficialmente Turismo da Natureza, quando localizado em espaço litoral (o aqui pertinente) preferimos tocá-lo após o quadro do espaço de uso e ocupação turísticos embora o quadro espacial seja a Área Protegida.

e) Construção dispersa e “construção extensiva” em zonas naturais. Fundamentos e modelos de admissibilidade e de inadmissibilidade.

f) Lazer de repouso e outros ambientalmente equiparáveis no litoral especialmente protegido.

No que tange a espaços cujo estatuto está mobilizado a maior protecção e menor transformação artificial, a intervenção regulatória deverá investir em:

i) Por um lado, enriquecer a dominialidade natural no quadro da legalidade constitucional material, potenciar a propriedade pública convencional (e mutar a consuetudinária — se reconhecida) através dos meios de aquisição de direito privado e de direito público, e, veicular ubiquamente o interesse público pela imposição de vínculos pertinentes.

ii) Por outro lado maximizar as consequências do estatuto de dominialidade ou propriedade pública. Havendo que distinguir entre consequências para o titular o domínio ou propriedade e consequências para outros interessados nos usos e na fruição da coisa pública. Se nos aproximarmos das formas clássicas de utilização dos bens de uso público⁴⁷, distinguir-se-ão depois os aproveitamentos gerais e os especiais; dentro dos primeiros haverá que esclarecer o conteúdo do direito ao aproveitamento, os limites e restrições desse conteúdo, e limites de exercício do direito. No que concerne aos aproveitamentos especiais (trânsito, acampamento e caravanismo, construção de infra-estruturas ecologicamente não danosas e de interesse público) poderá ainda discernir-se seguindo o critério da natureza dos interessados imediatos, entre aproveitamentos especiais pelas autoridades locais e pelos particulares.

5.3.3. Para os espaços turísticos

Reportando aqui o que já foi escrito ou indiciado fixaremos aqui apenas mais quatro quase avulsas ordens de anotações.

Duas notas de actual primitivismo

Se recuarmos à década de sessenta encontramos o cruzamento entre urbanismo, litoral e turismo, em acolhimento legalizante da dita pragmática dos proprietários privados ribeirinhos que faziam “avançar para o mar” os limites dos seus “imóveis” bens:

— Lembremos o exemplo espanhol da Lei sobre centros e zonas de interesse turístico de 28.12.1963 e da Lei de Portos Desportivos de 26.04.1969 (privatização de DPM por utilidade desportiva e turística)⁴⁸.

— Quanto ao nosso ordenamento jurídico basta citar o artigo 19.º e) do Decreto-Lei 468/71, de 1971.11.05 (artigo revogado pelo art. 91.º/1 q, do DL 46/94.02.22) que identificou como de utilidade pública usos privados para a “edificação de estabelecimentos hoteleiros ou similares declarados de interesse para o turismo e de conjuntos turísticos quando envolvam investimentos em instalações fixas preenchem os requisitos para poderem ser objecto de contrato administrativo de concessão de direitos de uso privativo de terrenos dominiais litorais”. Ou o Despacho Conjunto dos então MPAT e MCT sobre as Zonas de Ocupação Turística (ZOT) e o revogado Despacho Conjunto dos SEALOT e SET de 1994.07.20, que excepcionou do regime geral de compatibilidade face aos PROT os “empreendimentos turísticos que sejam considerados de natureza estruturante”; foi especialmente dirigido ao urbanismo turístico. Não podemos deixar de citar a argumentação fundamentadora: “Para assegurar a compatibilidade (...) dos PROT (...) com empreendimentos (...) o legislador tem vindo

a exigir a submissão de tais projectos à prévia aprovação da administração central, prevendo a intervenção da CCR (...) respectiva". Ora apesar de "não totalmente conformes" com PROT o legislador (*rectius*, a Administração através de Despacho) entendeu que haveria fundamento para um regime de excepção quando àquela desconformidade se somasse a verificação de que o projecto servia a prossecução dos objectivos do PROT e que o Ministro do Planeamento e da Administração do Território e o membro do Governo da tutela lhe reconhecessem interesse público. A fim de reduzir o grau de indeterminação do conceito de interesse público nesta sede, o Despacho começou por especificar o que significa empreendimento turístico de natureza estruturante (desde logo significava que: "envolva um investimento total igual ou superior a 10 milhões de contos, a preços correntes"). A razoabilidade impôs-se apenas em 1997 com a revogação desta norma. Esta revogação plasmou-se no Despacho Conjunto 183/97 dos MEPAT e ME de 1997.07.08, que, conciso, fundamenta a revogação dizendo que contendo os DL 176-A/88 e 367/90 as regras e os mecanismos necessários à sua execução, não se justifica a existência do despacho revogando⁴⁹.

Hoje, a legalização é mais distante, mas a *praxis* de alguns entes públicos e cidadãos menos escrupulosos, pode ser apreciada ao vivo se nos deslocarmos a estabelecimentos hoteleiros e similares de "pé na água". Se repararmos nas construções (habitaçãois...) no porto da Nazaré. Se atentarmos na dúvida segura de Ângelo Teixeira Marques⁵⁰ sobre a construção de um conjunto habitacional "invadindo o domínio público marítimo" junto à praia do Labruge. Se repararmos em Porto Covo, no início da construção de um conjunto de lotes a cerca de 100 m da costa, que segundo placa publicitante possui alvará e parecer de conformidade de 1995 com o PROTALI.

Em contraponto (?) vimos pelos meios televisivos, há não muito tempo, a "liberalidade" de um proprietário-concessionário de um restaurante dos mais antigos de uma requalificanda cidade turístico-piscatória sito na areia dominial da respectiva ... praia.

As AAT, os NDT e as ADT

Pontuando cirurgicamente na cronologia, lembremos agora que, fazendo confluir ordenamento do território, urbanismo e turismo numa região litoral, a inovação jurídica de 1991 foi a criação do conceito de Área de Aptidão Turística para o primeiro PROT português.

O enquadramento territorial das Áreas de Aptidão Turística (AAT) segundo o PROTAL e o Desp. Conj. dos SEALOT e SET de 1993.02.04, deve acontecer preferencialmente na área de influência dos centros urbanos. Note-se que as AAT têm o estatuto de espaços não urbanizáveis até à aprovação dos respectivos Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT). Ao NDT não pode em cada AAT estar afecto mais de 25% do território da AAT, e, em cada NDT a área urbanizável não pode exceder 30% da área do mesmo. Um NDT não significa necessariamente um só empreendimento turístico mas exige articulação de infra-estruturas entre os previstos.

Por força do despacho supra, a aprovação dos NDT carece(ia) de integração por ratificação dos Ministros do Planeamento e Ordenamento do Território e do Turismo. A intervenção central é também assegurada "desconcentradamente" por força do n.º 10 deste Despacho ao impor a emissão de parecer desfavorável às propostas de demarcação de AAT ou de NDT não conformes com este Despacho, aos representantes dos então Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e do então Comércio e Turismo nas comissões técnicas de acompanhamento da elaboração dos PDM.

Outro ponto interessante (no último n.º) deste Despacho determinava que após a aprovação dos PDM as câmaras municipais podiam promover "soluções que permitam(issem) o acesso, em igualdade de condições, a todos os proprietários interessados no processo". Equidistribuição *avant la lettre*?

POOC e Empreendimentos turísticos litorais

Uma segunda vez ilustremos em testemunho de primeira pessoa especificamente responsável pela implementação do vigente modelo legal de POOC⁵¹, agora a propósito da experiência vivida na elaboração do plano no que concerne aos empreendimentos turísticos litorais, em sequência de nosso comentário: “Nós caracterizámos muito mais do que os 500 m. Não foi por acaso que ao nível dos PDM analisámos pelo menos 3 km. Porque se nós temos um empreendimento turístico que não está nos 500 m mas está nos 600 m, vamos ter as pressões todas decórrentes na orla litoral. Portanto, quando fomos para uma faixa de 3 km isto foi porque consideramos que a partir dos 3 km, se houver um empreendimento turístico a 4 km, ele já vai ter um acesso à costa diferente do que se estiver a 600 m, que pode ir-se a pé. Portanto a pressão é diferente, é controlada pela acessibilidade. Ou seja, ao nível das propostas nós vamos ter muitas praias ou algumas praias, com propostas de equipamentos e com usos e condições que neste momento não têm, que decorrem dessas propostas que estão a 3 km ou que estão a 2 km. Portanto, houve o cuidado de fazer uma caracterização que nos permitisse ter uma visão global de todas as propostas de um território mais vasto (...). Nós estamos a trabalhar num modelo que é do ordenamento directo do desenvolvimento (...) e portanto é um modelo integrado do território, e nós estamos a propor coisas que são para 600 m, ou 1 km ou 2 km (...)”.

Outro exemplo: no POOC Sado-Sines defende-se expressa e tituladamente: Turismo: uma actividade estruturante da orla costeira⁵².

Portanto, inquiremos nós: como é que se pode continuar a defender que os POOC são planos negativos? Que são apenas planos de conservação? O que é que deve sobreponderar-se, entre a protecção (que atende designadamente à capacidade de carga das praias e à conservação dos recursos) e ordenamento integrado do litoral (que atende designadamente à fruição e desenvolvimento sustentável dos recursos) face ao estrito desenvolvimento económico do território confinante?

5.3.4. Turismo de Natureza

O turismo ambiental ou o turismo da natureza entendemos destrinchá-los da construção dispersa, porque enquanto esta pode constituir primeira residência já o mesmo não sucede com construções habitacionais que se destinem a lazer *l. s.* para não titulares de direito real de uso ou de arrendamento não periódico, e partilhado ou não.

Assim, quando as construções tiverem uma função turística, hoteleira, ou similar estaremos ou deveremos estar face a espaços turísticos, quando o regime de área protegida o permita.

Estes podem inserir-se em Núcleos de Desenvolvimento Turístico, ou não — analogamente a construções especificamente de protecção e vigilância florestal, de monitorização, de função meteorológica, de telecomunicações, de geodesia, de animação ambiental estrita (segundo o Dec. Regulamentar n.º 18/99.08.27).

Nesta sede é oportuno anotar aqui o “Programa nacional de turismo da natureza” promovido em S. Mamede pelo Governo no dia mundial do ambiente. Sendo certo que já ao turismo rural subjaz a comunhão do “turista” com o ambiente hospedeiro, o turismo ambiental ou da natureza livre deverá ter homóloga característica — o que faz entrar no conceito a habitação não infra-estruturada com fornecimento de electricidade, gás e água de serviços públicos de fornecimento (e eventualmente outras). A mais que este quadro, os requisitos de “casas-abrigo, centros de acolhimento e casas-retiro” não poderão deixar de se informar por princípios de reordenamento territorial com as especificidades respectivas, designadamente segundo a respectiva localização dentro das áreas especialmente protegidas.

Conclusões para um (re)começar

a) O litoral ou zona costeira é um espaço juncional mar-terra-ar, ecologicamente paradigmático, escasso, rico e frágil; multi-sectorialmente concorrido e exigente de uma gestão integrada da protecção dos seus recursos, dos seus usos, sua ocupação e sua transformação.

b) Assim, no ordenamento do território, é este espaço (e o seu regime) que deve ser sobreponderado perante o espaço interior adjacente. Pelo que os conteúdos dos planos que também versam sobre este (*maxime* PMOT), devem conformar-se, segundo o regime e nos prazos eco-adequados, com os daqueles.

c) A delimitação jurídica do litoral deve resultar da respectiva delimitação eco-geográfica, a qual só pode ser localmente determinada e atendendo à pertinência dos espaços nos equilíbrios ecológicos litorais. Esta é uma densificação liminar do princípio da discricionariedade conformadora planificatória.

d) Pelo que o estatuto e o regime dos POOC deve nesta matéria ser alterado — deverão ser Planos de Ordenamento e Gestão Integrada do Litoral.

e) Os regimes actuais da dominialidade pública litoral e da vinculação da propriedade privada atinente a este, são truncados, fragmentários e não servem a consciência ordenamental eco-axiológica prevalente.

f) O regime da valoração degressiva dos solos litorais deve ser criado. Tal deve supor um regime português de valoração dos solos em função, especialmente, das potencialidades urbanísticas adquiridas.

g) O turismo não deve ser uma actividade estruturante do litoral; mas sim co-determinante do ordenamento do litoral.

h) O demoplenariocrático⁵³ uso da costa enquanto espaço de turismo e de lazeres ecologicamente amigos⁵⁴ deve ser aproximado. Não se deve recusar a qualquer, a fruição de uma força natural que, ainda não ouvida nem vista, Beethoven elegera musa.



(Manuel das Neves Pereira)

Professor Adjunto da ESGHT da Universidade do Algarve

* *Tem a zona costeira a transcendentalizante singularidade dimanada de um paradigma ecológico, de um espaço cénico-paisagístico de dionisiaca beleza, de um geo-encontro entre a água, a terra, o ar e o fogo da fuga firme à fraca força do fracasso humano.*

¹ Tributária de um nosso texto distribuído para comunicação: *Problemática jurídica da delimitação e do regime do lazer na zona costeira ambientalmente protegida*, Seminário sobre a Zona Costeira do Alentejo, 16 a 18 de Junho de 1999, Sines, EUROCOAST-Portugal.

² Mesmo onde as preocupações com a protecção do litoral articulada com o enquadramento espacio-ambiental do turismo e lazer litorais não estão investidas de urgência interventiva, como por exemplo nas zonas costeiras dos mares do Norte e Báltico; com um especial olhar para estas cfr. Sönke Peterson, *Küstenrecht. Eine Darstellung anhand der in Schleswig-Holstein geltenden normativen Ordnung. Zugleich ein Beitrag zu einem Besonderen Teil des Rechts der Öffentlichen Sachen*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 32 e 39 e ss. Do mesmo autor veja-se também *Gemeingebrauch an Gewässern und Naturschutz — Rechtsprobleme bei der Regelung des "Befahrens" von Nationalparks und Naturschutzgebieten, besonders im Bereich der deutschen Nordseeküste*, NuR 1989, pp. 205-216. Artigo que tem um interesse jus-comparativo, por exemplo com o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (cujo plano de ordenamento foi recentemente alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 9/99, de 06.15), ao debruçar-se, no âmbito da

fruição pública das orlas costeiras (o *case study* tem por objecto a costa do Mar do Norte), sobre regulamentação da passagem (particularizando a que é feita com veículos) em zonas de reserva ecológica e em parques nacionais. Cfr., sobre protecção costeira do Báltico, a nota de Rudolf Scherenberg, *Grundlagen und Empfehlungen für den Küstenschutz an der Ostsee*, Gemeinde, 1980, pp. 405-408.

³ Cfr. *Exposicion de Motivos da Ley de Costas*, p. ex.: Costas y Puertos, Madrid, Editorial Civitas, 1998, pp. 19 e ss.

⁴ É interessante reparar na divulgação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, *Litoral — O desafio da mudança*, 1994, pp. 1 e ss.

⁵ O coevo espaço urbanizável na costa portuguesa era impossível de quantificar-se com o exigido rigor e correspondência à realidade — que se apresentava em mutação: neste período tinha início a maioria dos procedimentos de adjudicação ou de elaboração dos nossos PDM.

Relativamente ao troço de costa portuguesa quantitativa e qualitativamente menos sujeito a pressões antrópicas, que corresponde maioritariamente à costa baixo-alentejana (*et pour cause* ?), os primeiros PDMs a serem ratificados foram os de Sines (com publicação em *DR* em 1990.10.26), Santiago do Cacém (com publicação em *DR* em 1993.11.03). No confinante norte, Alcácer do Sal com publicação em *DR* em 1994.04.29). No distrito de Beja, Odemira com o seu primeiro PDM não ratificado (publicação em *DR* em 1995.10.11 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/95). Já no Algarve, na sequência do troço costeiro, cabe lembrar que o PDM de Aljezur foi publicado em *DR* em 1995.11.21 e o PDM de Vila do Bispo em 1995.11.24.

⁶ Cfr. J. M. Becet, *L'aménagement du littoral*, PUF, col. "Que Sais Je?", n.º 2362, 1987, p. 10., com valores oficiais. H. Coulombie, *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, Suresnes, Hotel de Ville, 1996, p. 21.

⁷ No final do século passado, 7% do território espanhol continental (correspondente à orla litoral de 5km de largura) tinha 12% da população; no final da década passada este valor era de 35%. Cfr. *Ley de Costas, Exposicion de Motivos*.

Quanto a Portugal, é lugar comum dizer-se que num quarto do território — correspondente ao litoral — vive 70% da população nacional. Nas freguesias do nosso litoral, em 1864, a respectiva população computava-se em 15% da população do país, em 1960 de 34% e em 1991 de 42%. E nos concelhos do litoral português residiam (ainda segundo o MARN, pelo cit. "*Litoral...*") 29% da população nacional em 1864, um século depois (*rectius*: em 1960) o valor subiu para 41%; e em 1991, os 52 concelhos litorais detinham já 48% da mesma.

A França, tendo uma zona costeira com uma dimensão geo-física relativa radicalmente inferior à dos países ibéricos (e à da Itália), fixava ainda assim (no momento temporal mais próximo ao qual nos temos reportado — fim dos anos oitenta) nas suas 1 000 comunas litorais 12% da população, cfr. H. Coulombie, *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, cit., p. 20. Este movimento foi assim muito semelhante noutras zonas costeiras mediterrânicas, seguindo esta região, e abrindo parametricamente aquele segundo momento português de referência (1960) e reportando-nos em concomitância ao segundo pós-guerra, ou seja ao período compreendido entre este pós-guerra e a crise petrolífera (1951 a 1971) a população residente da costa italiana subiu mais de 13% (até aos 380 h/km²), cfr. N. Della Croce/R. Cattaneo Vietti/R. Danovaro, *Ecologia e Protezione dell'Ambiente Marino Costiero*, Torino, UTET, 1997, p. 195.

⁸ O fluxo sazonal em época alta tende a ser avassalador, podendo, nas zonas litorais de "turismo de massas", situar-se com frequência na quintuplicação da densidade populacional da época baixa.

⁹ Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, *Demain quel littoral?*, Les Cahiers du Conservatoire du Littoral, 1992, *passim*. Para a costa italiana e o mediterrâneo em geral, cfr. N. Della Croce/R. Cattaneo Vietti/R. Danovaro, *Ecologia* ... pp. 197-237.

¹⁰ Do qual enferma (pela segunda parte do primeiro parágrafo do artigo 1.º) o resultado da tarefa definitiva em que o legislador quis investir.

¹¹ *Loi n.º 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*. Cujas primeiras duas alterações foram introduzidas pelas *Loi n.º 94-112 du 9 février 1992 (portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction)* e *Loi n.º 95-115 du 4 février 1995 (d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)*.

¹² Em *L'aménagement du littoral*, PUF, col. "Que Sais Je?", n.º 2362, 1987, pp. 9 ss; e com D. Le Morvan em *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Paris, Economica, 1991, pp. 5 e ss.

¹³ A determinação local e concreta, pluri-sectorial e multidisciplinar, do espaço litoral é sustentada por Maryvonne Bodiguel (também) com duas descrições de útil valor ilustrativo — oriundas de França e da Alemanha; ainda no plano da necessidade de integração interventora: *i*) “No quadro do Esquema Director de Ordenamento e Gestão da Água, a Administração da Água Ródano-Mediterrâneo-Córsega e o IFREMER conduzem um trabalho visando inventariar, integrar e analisar informação sobre a qual se poderá apoiar a tomada de decisão concernente a um espaço litoral; assim são necessários um método e os indicadores de qualificação do litoral; a investigação deve estabelecer uma tipologia das zonas e dos riscos em função de critérios físicos, ecológicos, de usos (pressão antrópica) e do estado de poluição. A finalidade deste programa é propor ao gestor um utensílio de trabalho: fichas definidoras do espaço, grandes linhas de qualificação, fontes de informação, factores de risco; este utensílio deverá permitir dominar concretamente esta diversidade espacial, social e económica do litoral, e, porque não, resultar numa coerência de políticas”. *ii*) Da litoralidade holandesa vem o exemplo centrado na complexidade específica do ordenamento do litoral: “a Instituição com competência para a protecção do litoral tem também a seu cargo a gestão e a qualidade da água; mas por outro lado, a política de protecção do litoral está igualmente incluída no quadro mais geral da protecção da fauna e da flora, e, por preocupação de coerência, desenvolve-se um projecto para estimular a cooperação com a política do lazer! O que suscita prioritariamente uma reflexão sobre a desconstrução da estagnidade das estruturas administrativas encarregadas da implementação das políticas territoriais”. Para mais contextualizada fundamentação cfr. em comentário à publicação *Le Littoral*, coordenada por Maryvonne Bodiguel, M. Néves Pereira, in *CEDOUA*, Ano 2, 1/1999, Coimbra, 1999.

¹⁴ Sublinhamos a necessidade de se fazer em Portugal a integração ou articulação de políticas, competências e instrumentos. Conforme o Governo tem até dado ampla divulgação v.g.: Ministério do Ambiente, *Litoral 98 - Uma estratégia. Um programa de acção*, Lisboa, 1998, p.5. Como citámos na nota supra na Holanda a competência para a protecção do litoral está unida à da gestão e o controlo de qualidade da água. M Bodiguel, *Le Littoral*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 16.

¹⁵ *Idem*, p.5, *apud* OCDE, *Gestion des zones côtières, politiques intégrées*, 1993, OCDE, p.24.

¹⁶ Cfr., F. Veloso Gomes/F. Taveira Pinto, *A opção “protecção” para a costa portuguesa*, Porto, EUROCOAST-Portugal, S. Carvalho/V. Gomes/F. Pinto, 1997, pp. 163 ss. Sendo certo que o geógrafo/geólogo apresenta perspectiva diversa da do biólogo ou do arquitecto paisagista, deverão ponderar-se estas e outras adequadamente como conformadoras da legiferação. Veja-se a reprovação da geografia à delimitação administrativa longitudinal de troços costeiros, v.g.: o início do troço do POOC Alcobaca-Sintra.

¹⁷ M. Bodiguel, *Le Littoral*, pp. 14 -15, *apud* E. Vestsgaard.

¹⁸ Cfr. nesta lei o artigo L. 146-7, alínea 5, que refere ainda a consequente necessidade da comissão departamental de sítios ser consultada sobre o impacto gerado na natureza pela implantação de nova via estradal.

¹⁹ E que não deixa de estar presente nomeada ou subjacentemente (com o de serviço público) aquando das recorrentes crises do Direito Administrativo; cfr. o recente estudo académico de E. Desdentado Daroca, *La crisis de identidad del derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Valência, Tirant lo Blanch, 1999.

²⁰ A ele voltaremos. Cfr. D. Freitas do Amaral/J. Pedro Fernandes, *Comentário à lei dos terrenos do domínio hídrico*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, pp. 87 e ss. M. Távarela Lobo, *Águas — Titularidade do domínio hídrico*, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, pp.78 e ss.

²¹ Cfr. Tomás-Ramón Fernández, *La urbanización de las costas*, “Derecho Urbanístico Local”, Madrid, 1992, pp. 381-392. V. tb. Meilan Gil, *La ley...* pp. 140-141; e J. L. Blasco Diaz, *Régimen jurídico...* pp. 210 ss.

²² A frequência com que acolhe excepções, cláusulas gerais ou conceitos indeterminados ou imprecisos é claramente prejudicial para a sua eficácia: Cfr.: “assegurar o respeito por” — art. 2.º/4; “salvo quando ...” — art.º 3.º/2 *in fine*; a carência de densificação pelo art. 4.º; excepção também no art. 11.º/1, a) e b); e 13.º; “desenvolvida preferencialmente” — n.º 4 do Anexo; “acautelada (...) suficientemente vastas” — n.º 5 do mesmo Anexo; “Deve evitar-se” n.º 7; etc.

²³ O seu artigo 1.º, faz esta equação e fixa a sua substância, literalmente: “O presente diploma estabelece os princípios a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira”. Excluindo do seu âmbito material o licenciamento e a

instalação de estabelecimentos de culturas marinhas e a aprovação da localização dos anteprojectos e projectos de estabelecimentos hoteleiros que não sejam aldeamentos turísticos, faz contudo vincular os seus princípios às entidades para tal competentes.

²⁴ Cfr. N. Della Croce/R. Cattaneo Vietti/R. Danovaro, *Ecologia* ..., pp. 15 e ss.

Veja-se a recente obra de Fausto de Quadros sobre Direito do Mar e bibliografia nela pertinentemente referida.

²⁵ Cfr. D. Freitas do Amaral/J. Pedro Fernandes, *Comentário* ..., p. 55.

²⁶ Cfr. entre nós especialmente os diversos trabalhos de J. J. Gomes Canotilho (que para além da criação de uma autêntica escola de Direito do Ambiente e do Ordenamento do Território) se desdobram em índoles de acção pedagógica e de divulgação, e de peculiar investigação científica. Cfr., ainda, L. F. Colaço Antunes, *maxime* em: *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental — para uma tutela preventiva do ambiente*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 33 e ss; M. Alexandra Aragão, *O princípio do poluidor pagador — pedra angular da política comunitária do ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 19 e p. 57; José E. Figueiredo Dias, *Tutela ambiental e contencioso administrativo (da legitimidade processual e das suas consequências)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, pp. 27 e ss.

²⁷ Lembremos o texto inicial: 1. A lei fixará o regime jurídico dos bens do domínio público e dos bens comunitários, observando os princípios da inalienabilidade, da imprescritibilidade, da impenhorabilidade e da desafecção. 2. São bens do domínio público do Estado, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial, os recursos naturais da zona económica exclusiva, a plataforma continental e os restantes que a lei determinar. 3. A lei regulará o património do Estado e o património nacional, a sua administração, a sua defesa e a sua conservação.

²⁸ Cfr. o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 1971.11.05, como texto intercorrente de uma metodologia reconstrutiva segundo o princípio das aproximações sucessivas.

²⁹ Cfr. o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 1971.11.05, também no quadro da directriz metodológica apontada na nota anterior.

³⁰ A monitorização da evolução das LMPMAVE, margens e leitos e o trabalho da Comissão do Domínio Público Marítimo são exemplificativos da acuidade desta dinâmica.

³¹ Cfr. Paolo Fabri, *Recreational Uses of Coastal Areas*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1990, p. xii. *Idem* para n. seg.

³² "Discretionary time" por Mathieson/G. Wall, *Tourism. Economic, Physical and Social Impacts*, Longman, 1982, p. 7.

³³ Cfr. da excelente colecção "Schriften zum Umweltrecht", sobre esta matéria, de Martin Burgi, *Erholung in freier Natur. Erholungsuchende als Adressaten staatlichen Umweltschutzes vor dem Hintergrund von Gemeindegebrauch, Betretungsrecht und Grundrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993. Sobre o lazer no litoral pp. 135 e ss, e águas interiores e fluviais pp. 151 e ss.

³⁴ Cfr. o Despacho Conjunto do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território e do Secretário de Estado do Turismo publicado no n.º 29 do *Diário da República* de 1993.02.04. Lembre-se que as AAT têm inicialmente o estatuto de espaços não urbanizáveis; ao Núcleo de Desenvolvimento Turístico não pode em cada AAT estar afecto mais de 25% do território da AAT.

³⁵ Cfr. M. Bodiguel, *ob. cit.*, pp. 15-16.

³⁶ Não cabe obviamente aqui um desenvolvimento ainda que contido da problemática do domínio público e em sequência do domínio público hídrico e do domínio público marítimo. Vejam-se as reflexões (e remissões) aqui referenciáveis de Colaço Antunes, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental* ..., *cit.*

³⁷ Cfr. M. Neves Pereira, *Vinculação urbanística da propriedade privada*, polic., Coimbra, 1991, pp. 189 e ss; F. Alves Correia, dentre a sua extensa bibliografia de referência internacional no Direito do Urbanismo, cfr. *As grandes linhas de reforma do direito do urbanismo português*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 118 e ss.

³⁸ No original *aménagement*, expressão que aqui tem o sentido de ordenamento global (não sectorial) do território, com as três características que são a natureza voluntária, a prospectiva e a integralizante; segundo a fórmula de Pierre Randet: *Geographie prospective et délibéré des établissements humains*. Cfr. Pierre Merlin/Françoise Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2.ª ed., Paris, PUF, 1996, pp. 35-41.

³⁹ Em 1996 Henri Coulombie, *Les règles ...*, p. 192, reputava o movimento da Lei n.º 95-115, de 3 de Janeiro (v. supra), como de precoce revivalismo centralizador: "*L'administration française, oubliant un peu vite qu'elle fut le principal "bétonneur" du littoral, n'a pas digéré plus de 10 ans après les lois de décentralisation, son complexe de tutelle, le choc du futur ayant manifestement du mal à venir à bout de l'oeuvre napoléonienne ...*"

⁴⁰ Cfr. a nota supra sobre a postura descentralista de Henri Coulombie. Entendendo aqui este autor que uma das duas primordiais era precisamente a de definir o principal actor sobre o litoral: se era o Estado ou os entes autárquicos reinvestidos no início da década de oitenta, ob. cit., p. 191.

⁴¹ M.ª Assunção Araújo, *A zona costeira de Portugal*, Comunicação no 3.º Seminário sobre a Zona Costeira de Portugal, 2-9 Março de 1999, Porto, EUROCOAST-Portugal.

⁴² Arquitecta Paisagista Ana Barroca em comunicação no 3.º Seminário imediatamente supracitado.

⁴³ Nestes termos, F. Veloso Gomes/F. Taveira Pinto, *A opção "protecção" para a costa portuguesa*, Porto, EUROCOAST-PORTUGAL-S. Carvalho/V. Gomes/F. Pinto, 1997, p. 177.

⁴⁴ Assim, M.ª Assunção Araújo, *A zona costeira ...*, ob e loc cit.

⁴⁵ Cfr. a primeira versão do nosso Relatório Jurídico integrante do projecto de investigação: Políticas de Ordenamento do Território — Modelo de Organização espacial do Algarve", UALG — MEPAT — DGOTDU, 1997.

⁴⁶ Ou seja, quando e na medida da diferenciabilidade, aqui, respectivamente: Interesse nacional *vs* interesse nacional litoral. E interesse estadual *vs* interesses de entes públicos descentralizados.

⁴⁷ Vg.: Martin Burgi, *Erholung in freier Natur...*, pp. 140 e ss.

⁴⁸ Cfr. J. L. Blasco Díaz, *Régimen jurídico*, cit., pp. 42 e ss.

⁴⁹ In: *Procedimentos de planeamento do Algarve — Tergiversação dogmática, poder e pragmática*; uma nossa actualização reelaborante do cit. "Relatório Jurídico..."

⁵⁰ Do diário "Público" de Março de 1999.

⁵¹ A cit. Arquitecta Coordenadora do POOC Ovar-Marinha Grande, loc. cit.

⁵² Cfr., L. G. Filipe/M. Gambôa/J. S. Sirgado, *Plano de ordenamento Sado-Sines*, Comunicação no Seminário sobre a Zona Costeira do Alentejo, 16 a 18 de Junho de 1999; Sines, EUROCOAST-Portugal. Noutra oportunidade consideraremos este interessante núcleo problemático.

⁵³ O vocábulo não é nosso, lemo-lo num eco-texto seguramente vivo.

⁵⁴ Em terminologia ecológica de diapasão económico: sustentáveis.